

LA RÉPARATION
DES
Dommages de Guerre
DANS LE
TRAITÉ DE VERSAILLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le 26 Janvier 1921, à 2 heures

PAR

Ch. HOMS

Président : M. JÈZE

*Suffragants : M. BASDEVAND, agrégé,
M. GIDEL, chargé de cours.*

CASTRES

IMPRIMERIE ABEILHOU

1920





Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553018_0034

LA RÉPARATION

DES

Dommmages de Guerre

DANS LE

TRAITÉ DE VERSAILLES



THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le 26 Janvier 1921, à 2 heures

PAR

Ch. HOMs

Président : M. JÈZE

*Suffragants : M. BASDEVAND, agrégé,
M. GIDEL, chargé de cours.*

1920

A MES PARENTS

A MES AMIS

Ch, Homs

LA RÉPARATION DES DOMMAGES DE GUERRE

DANS LE TRAITÉ DE VERSAILLES

INTRODUCTION

Le problème de la réparation des dommages de guerre se présente sous un double aspect : international et national. De tous temps, l'on s'est demandé quels étaient les droits du vainqueur qui a juste guerre vis-à-vis du vaincu. Dans le Dentéronome chapitre XX, ils sont déterminés de la façon que voici : « Quand vous approcherez d'une ville pour l'assiéger, vous lui offrirez d'abord la paix ; si elle l'accepte et qu'elle vous ouvre ses portes, tout le peuple qui s'y trouvera sera sauvé et vous sera assujetti moyennant tribut. Que si elle ne veut pas recevoir les conditions de paix et qu'elle commence à vous déclarer la guerre, vous l'assiégerez. Et lorsque le Seigneur votre Dieu vous l'aura livrée entre les mains, vous ferez

passer tous les mâles au fil de l'épée, — en réservant les femmes et les enfants, les bêtes et tout le reste de ce qui se trouvera dans la ville ; vous distribuerez le butin à toute l'armée et vous vous nourrirez des dépouilles de vos ennemis que le Seigneur votre Dieu vous aura données. — C'est ainsi que vous en userez à l'égard de toutes les villes qui seront fort éloignées de vous et qui ne sont pas celles que vous devez recevoir pour les posséder. Mais quant à ces villes qu'on doit vous donner pour vous, vous ne laisserez la vie à aucun habitant. Mais vous les ferez tous passer au fil de l'épée, c'est-à-dire, les Héthéens, les Amorrhéens, les Chananéens, les Phérézéens, les Hévéens et les Zébuzéens comme le Seigneur votre Dieu vous l'a commandé — de peur qu'ils ne vous apprennent à commettre toutes les abominations qu'ils ont commises eux-mêmes dans le culte de leurs dieux et que vous ne péchiez contre le Seigneur votre Dieu. »

Comme l'observe M. Alfred Vanderpol « les guerres dont il est fait mention dans l'ancien testament se divisent en deux catégories absolument distinctes : 1° celles que les Israélites ont

entreprises sur un ordre formel de Dieu et dans lesquelles ils ne sont que des instruments ; 2° celles qu'ils ont entreprises de leur propre initiative et dans lesquelles ils peuvent être considérés comme les auteurs de la guerre. » (1)

Les premières bénéficiaient d'une présomption irréfragable de justice et n'étaient pas menées comme des guerres ordinaires, c'étaient des guerres d'extermination « si les Israélites s'emparaient alors des territoires, s'ils passaient tous les habitants, y compris les femmes et les enfants, au fil de l'épée, s'ils détruisaient même parfois les troupeaux, ce n'était pas en vertu du droit de guerre, mais en vertu de la sentence portée par Dieu... » (2) On ne peut donc trouver là d'indication utile sur les droits des vainqueurs.

Quant aux secondes, c'est-à-dire les guerres entreprises par les Juifs de leur propre initiative, elles étaient conduites avec moins de cruauté — Saint Clément d'Alexandrie observe que Jéhovah

(1) Alfred Vanderpol. La doctrine scolastique du droit de la guerre, Pedone - 1919 - p. 160.

(2) Vanderpol loc. cit. p. 164.

a dit « vous n'aurez pas l'Egyptien en abomination, car vous avez été étranger sur la terre d'Egypte »⁽¹⁾ et par le mot d'Egyptien, il désigne à la fois les habitants de l'Egypte et ceux des autres pays du monde... Notre but d'ailleurs n'est pas de chercher dans ce Dentéronome la mesure des droits du belligérant qui a, ou croit avoir guerre juste. — Comme le remarque Saint-Jean-Chrysostome : « Il y a des choses qui étaient permises dans l'ancien testament et qui sont défendues dans le nouveau : — Phinée tue un homme et cet acte lui est imputé comme juste ; Abraham commet non pas seulement un homicide, mais ce qui est bien plus grave, un parricide et il en est de plus en plus agréable à Dieu ; Pierre commet un double homicide, ce fut cependant une œuvre spirituelle qu'il fit ainsi. — Ne considérons pas seulement les œuvres, mais les temps, les causes, la volonté et la différence des personnes... » ⁽²⁾

Ce que nous voulons montrer, c'est que dès la plus haute antiquité, s'est posée la question de la

(¹) Saint Clément d'Alexandrie (de lib. stromatium. lib. II cap. 18).

(²) Saint Jean Chrysostome (Hom. sup. mat. 17-4.)

réparation des dommages de guerre entre belligérants. — Elle découle, en effet d'une idée tout à fait naturelle et par suite primitive, dont l'expression moderne se retrouve dans l'article 1382 du Code civil « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. » Sous sa première face le problème de la réparation des dommages de guerre apparaît donc comme contemporain de la guerre elle-même.

Sous sa seconde face, au contraire, c'est à savoir les droits des victimes par rapport à leur propre Etat, il ne semble pas s'être posé avant la Révolution Française — c'est l'opinion soutenue par Monsieur le Député Desplas. « Dans l'ancien droit, la conception traditionnelle de l'Etat et l'absolutisme du pouvoir royal, aussi bien que le caractère et la fréquence des guerres, ne permettent pas d'envisager l'attribution d'une réparation quelconque, même incomplète et partielle, aux victimes de celles-ci, l'Etat c'est le Roi ; et les docteurs en Sorbonne enseignent couramment que les biens des sujets appartiennent au monarque, qui par faveur spéciale, en laisse

à ces derniers telle part qui lui convient. — Comment, dans ces conditions, pourrait-il, en droit ou même en conscience, être tenu de réparer le préjudice subi par ces biens ? — La Révolution qui proclame l'unité et l'indivisibilité de la nation, ainsi que le principe nouveau de la fraternité, réalise à ce point de vue un progrès marqué. La loi du 10 août 1792 établit une organisation régulière de secours destinée à venir en aide aux victimes de la guerre. La Convention va plus loin et par le décret du 27 Février 1793 reconnaît à ces victimes, le droit à une réparation intégrale ; mais cet acte précurseur était destiné à rester platonique. La loi du 19 Ventôse an VI abroge les dispositions antérieures, pour revenir à l'idée du secours qu'elle n'accorde du reste qu'avec une extrême parcimonie... » (1) On pourrait faire des réserves sur l'argumentation de Monsieur Desplas en ce qui touche l'ancien régime, mais

(1) Rapport fait au nom de la Commission des dommages de guerre chargée d'examiner le projet et les propositions de loi sur la Réparation des dommages causés par les faits de la guerre par M. DESPLAS, député, 1916. p. 4.

il faut reconnaître que c'est à la Révolution que semble revenir l'honneur d'avoir mieux senti que les gouvernements précédents la solidarité nationale.

Il était souvent arrivé au cours de l'histoire que le gouvernement qui avait reçu des indemnités de guerre en avait réparti une portion entre ses sujets qui avaient souffert des hostilités, mais cela avait été à titre de secours et non de droit. Il faut venir jusqu'à l'heure présente pour que la politique de la Convention soit reprise et aboutisse à un résultat effectif.

Dès le 22 Octobre 1914, le gouvernement de la République adressait aux Préfets la circulaire suivante : « Le gouvernement se préoccupe de venir en aide par tous les moyens dont il dispose aux populations qui sont victimes de la guerre... Dans ce but, certain d'avance qu'il répondra aux vœux du pays tout entier, il se propose de faire appel aux régions que leur situation préserve des atteintes de l'ennemi pour leur demander d'apporter aux départements envahis le secours de leur propre ressource. »

Les intentions du gouvernement se précisent dans une déclaration du 22 Décembre 1914 : « Sous la poussée de l'invasion, des départements ont été occupés et des ruines y ont été accumulées ; le gouvernement prend devant vous un engagement solennel et qu'il a en partie exécuté en vous proposant une première ouverture de crédits de trois cent millions. La France redressera ses ruines, en escomptant certes le produit des indemnités que nous exigerons et en attendant, à l'aide d'une contribution que la nation entière paiera, fière, dans la détresse d'une partie de ses enfants de remplir le devoir de la solidarité nationale. »

Ces nobles déclarations ont, après bien des péripéties trouvé leur réalisation dans la loi du 17 Avril 1919. La France a pris en charge les indemnités dues à ses nationaux victimes de la guerre, quitte pour elle à se retourner contre les ennemis vaincus, notamment l'Allemagne. Cela a été l'objet principal du Traité conclu à Versailles, le 26 Juin 1919.

Ce sera l'une des parties de cette étude que de retracer l'évolution par laquelle l'indemnité de guerre a été peu à peu affectée aux particuliers

victimes de la guerre. Mais au préalable, l'on doit se demander dans quel cas une indemnité de guerre est due et dans quelles limites. Ce travail comprendra donc deux parties : dans l'une, l'on recherchera à la lumière des idées et des faits, les causes justificatives d'une indemnité de guerre ; dans l'autre l'on montrera la destination que doit avoir cette indemnité.

PREMIÈRE PARTIE

Les causes justificatives d'une indemnité de guerre

La question de la légitimité des indemnités de guerre a été plus particulièrement examinée par les canonistes et par les Conférences de la Haye de 1899 et surtout de 1907.

I. — CHEZ LES CANONISTES

Ils distinguent deux cas : — 1° le vainqueur n'a pas juste guerre — non seulement, il n'a pas droit à une indemnité, mais il reste même tenu des dommages qu'il a causés « s'il est établi que quelqu'un a fait injustement la guerre à un autre, efforcez-vous de l'amener à restituer à leurs possesseurs toutes les choses dont il s'est emparé par la violence et à délier de leurs serments ceux qui ont été forcés de lui en prêter — s'il s'y refuse et qu'il soit incontestablement dans son tort, vous l'y obligerez par une sentence d'excommunication, et vous frapperez d'interdit les territoires qu'il

occupe.» (Innocent III en 1201 : décret Grég. IX lib. II t. XXIV cap. 29).

Raymond de Pénaford n'est pas moins catégorique : « celui qui entreprend injustement une guerre est tenu de tous les dommages que lui et les siens ont occasionnés à leur adversaire et à ses hommes ; il est également tenu de tous les dommages causés à ses propres sujets par l'adversaire si celui-ci, à son tour, l'attaque justement. » ⁽¹⁾

Il est curieux de noter que d'après ce canoniste, celui qui déclare abusivement la guerre est comptable, non seulement du préjudice subi par ses adversaires, mais même par ses propres sujets.... Saint Antonin se prononce dans le même sens « celui qui fait une guerre injuste est tenu de réparer tous les dommages soufferts par ses sujets qui l'ont suivi, non volontairement mais par contrainte. Outre les dépenses qu'ils font, ils sont quelquefois eux-mêmes attaqués à leur tour par l'adversaire et faits prisonniers, leurs biens pris... si un seigneur ou une communauté quel-

⁽¹⁾ Sum. lib. II tit. V. XII. Quæstio 5.

conque fait une guerre injuste, ceux qui les aident, les conseillent ou coopèrent à la guerre sont tenus de tous les dommages causés aux adversaires, même s'ils n'en ont pas profité. » (1) Ces solutions sont, il semble, irréprochables, mais la difficulté est de savoir quand une guerre est injuste. Il y a sans doute des cas où l'incertitude n'est pas possible, mais que d'autres où l'hésitation est permise ! Ce côté du problème n'a pas échappé aux canonistes « si, en vérité, l'injustice de la guerre ne lui paraissait pas certaine, celui qui l'a faite est tenu, dès qu'il est convaincu de son injustice, de restituer tout ce qu'il a pris, c'est-à-dire tout ce dont il *s'est enrichi*, mais non ce qu'il *a consommé*, parce que c'est une règle de droit que celui qui n'a pas été en faute ne doit pas être en perte... De même, celui qui, de bonne foi, a pris part à un somptueux repas chez un voleur et a consommé des choses volées, n'est pas obligé à la restitution : sauf peut-être jusqu'à concurrence de ce qu'il aurait consommé chez lui. » (2)

(1) Summa théologica. t. II tit. II cap. I.

(2) Victoria de jure belli n° 275.

Voilà pour le Prince. Reste à dire quels sont les devoirs des soldats « le sujet de celui qui fait la guerre, s'il le suit dans une guerre injuste, en sachant qu'elle est injuste, n'est pas, parce qu'il le suit, excusé du péché, *ni exempté de la réparation des dommages qu'il a causés lui-même* ; mais si, après qu'il a pris l'avis de gens expérimentés sur de telles questions, il reste dans le doute, relativement à la justice de la guerre, alors il est excusé ; car *dans le doute il doit obéir* ; mais son seigneur n'est pas excusé. » ⁽¹⁾

Le cardinal Cajetan a étudié de près cette face du problème « le sujet qui prend part à une guerre sans savoir si elle est juste, est excusé par raison d'obéissance, comme est excusé le ministre du juge qui met à mort un condamné, à moins que la sentence ne contienne une erreur manifeste. Et la raison générale qui fait que, dans le cas de doute, l'obéissance est une excuse, c'est que ce n'est pas le rôle des sujets de discuter les avis et les décisions de leurs maîtres ; ils doivent présumer qu'ils sont justes, à moins qu'ils ne contiennent une injustice évidente... Il n'est pas douteux que dans la guerre

⁽¹⁾ Saint Antonin. Sum. Pars III, tit. IV, chap. 2.

défensive, il soit permis aux sujets, en cas de doute de suivre leur prince à la guerre et qu'ils soient tenus de la faire : il en est de même dans la guerre offensive. Les preuves sont les suivantes : 1° le prince ne peut pas et ne doit pas toujours rendre compte à ses sujets des raisons de la guerre, et si les sujets ne pouvaient combattre qu'après qu'ils se seraient assurés de la justice de la guerre, l'Etat pourrait courir de grands dangers : la porte serait ouverte à toutes les injustices ; 2° en cas de doute, il faut suivre le parti le plus sûr ; or, si en cas de doute, les sujets ne suivent pas leur prince à la guerre, ils s'exposent au danger de livrer l'Etat à ses ennemis, ce qui est bien plus grave que de les combattre lorsqu'on doute ; 3° le licteur est tenu d'exécuter la sentence du juge même lorsqu'il doute de sa justice, agir autrement serait tout ce qu'il y a de plus dangereux. » (1)

Le jésuite Suarez, le plus moderne et le plus libéral des canonistes professe la même doctrine. « Quand l'injustice de la guerre n'est pas évidente pour les soldats, l'avis commun du prince et du conseil du royaume suffit pour qu'il puisse com-

(1) Cajetan. *Summula bellum*.

battre...» (1) Il combat l'opinion du pape Adrien VI, « lequel niait complètement que les sujets aient le droit d'aller à la guerre, s'ils ont des doutes, parce que d'abord il n'est jamais permis d'agir avec une conscience douteuse, ensuite parce qu'en allant à la guerre, ils choisiraient le parti le moins sûr, car ils s'exposeraient au danger de tuer et de partager le butin, tandis qu'en n'y allant pas, ils ne pèchent que contre l'obéissance ; or, la justice oblige plus rigoureusement que l'obéissance. » Il ne ferait pas bon reprendre, dans nos démocraties modernes, les idées du pape Adrien VI, mort en 1523.

En résumé, et pour s'en tenir aux idées maîtresses, princes et sujets qui ont guerre injuste, doivent même s'ils sont vainqueurs réparer tous les dommages résultant des hostilités. Cette formule, comme nous le verrons, est bien plus large que celle qui fut adoptée à la Haye en 1907.

2° Le vainqueur a juste guerre. Ses droits sont alors les suivants d'après les théologiens et les canonistes. Il peut a) reprendre ce qui lui a été enlevé, b) assurer la paix qui est le but de la guerre et punir les coupables.

(1) De legibus ac deo legislatore, de Bello.

a) Reprendre ce qui lui a été enlevé. Voici ce que nous lisons à ce sujet dans le traité de jure Belli de F. de Victoria : « Il est permis de reprendre les choses enlevées ou leur équivalent, cela est tellement évident qu'il n'est pas besoin de démonstration, c'est en effet dans ce but que l'on entreprend et que l'on fait la guerre. On peut s'emparer des biens des ennemis jusqu'à concurrence des dépenses de la guerre et des dommages injustement causés par eux, cela est évident, car : 1° Ces dépenses et ces dommages sont dus par ces ennemis qui ont violé le droit ; le prince peut donc les réclamer et les faire payer par la guerre. 2° On peut remarquer que lorsqu'il n'a à sa disposition que ce seul moyen, le particulier peut s'emparer de tout ce qui lui est dû par son débiteur. 3° D'autre part, s'il y avait un juge légitime des deux partis qui se font la guerre, il devrait condamner les injustes agresseurs, violateurs du droit, non seulement à la *restitution des choses enlevées, mais aussi à la réparation de tous les dommages, y compris les dépenses occasionnées par la guerre...* »

Dans son de Bello, Suarez défend la même

opinion : « Après avoir remporté la victoire, le prince peut imposer à l'Etat vaincu des obligations qui représentent la juste punition et la réparation des dommages causés ainsi que la restitution de ce qui est dû. Cette conclusion est certaine et générale... Il faut remarquer que dans la réparation doivent être compris tous les dommages que l'Etat a souffert pendant tout le cours de la guerre, *morts d'hommes, incendies, etc...* »

Notons que d'après Sylvestre (*Summula bellum*) « la chose enlevée et qui est reprise à l'ennemi dans son état primitif, doit être restituée à son propriétaire ; ce droit, en ce qui concerne les choses, doit être observé de telle façon que si quelqu'un a perdu dans la guerre une chose lui appartenant, elle lui soit intégralement restituée, si on la recouvre. *Ainsi les animaux enlevés par les ennemis et repris par nos soldats doivent être restitués à leurs anciens propriétaires.* Cela est vrai pour les choses qui ont un postliminium, comme les chevaux, les navires et leur chargement, les chars, les bœufs et autres choses capables d'être utilisées à la guerre, et la prescription ne court pas contre elle. Mais les armes ne sont pas resti-

tuées à ceux qui les ont perdues car il est honteux de les avoir perdues... » Dans le traité de Versailles, on trouve de nombreuses applications de ces idées.

D'après les canonistes, le vainqueur qui a guerre juste, a deux autres droits : assurer la paix qui est le but de la guerre ; punir les coupables. Nous ne les examinerons pas ici, si intéressants qu'ils soient, ce serait sortir du cadre de cette étude.

Des pages qui précèdent, se dégage, croyons-nous, cette conclusion, à savoir que les canonistes ont apporté une contribution extrêmement intéressante au problème de la réparation des dommages de guerre. C'est qu'ils l'ont envisagée du point de vue de la conscience et qu'ils se sont inspirés de la doctrine chrétienne qui n'admet pas qu'il y ait une double morale, l'une pour les princes et les peuples et l'autre pour les particuliers. Ce qui est interdit à ceux-ci doit l'être à ceux-là.

Théoriquement, le traité conclu à Versailles le 28 juin 1919, se rattache aux mêmes principes (article 231). Comme l'a écrit Monsieur le député Dubois « c'est en vertu d'un principe élémentaire de justice reconnu par tous les peuples et dans tous les temps, que le traité de paix impose à

l'Allemagne l'obligation de réparer les dommages qu'elle a causés directement ou indirectement, par son agression de 1914 et la guerre qui a suivi... »⁽¹⁾

Dans une note du 22 Mai 1919, au comte de Brockdorff Rantzau, Monsieur Clémenceau se faisait l'éloquent interprète de la conscience humaine : « Il faut que l'Allemagne se rende compte qu'elle ne saurait demeurer indemne dans l'immense désastre qui s'est abattu sur le monde, la part qu'elle est appelée à assumer a été proportionnée par les puissances victorieuses, *non à ses mérites mais uniquement à ses forces.*

Toutes les nations de l'Europe ont subi des pertes, elles supportent et supporteront longtemps encore des charges presque trop lourdes pour elles. Ces charges et ces pertes ont été imposées par l'agression de l'Allemagne. *Il est juste que l'Allemagne, cause première de ces calamités, les répare dans la mesure de ses moyens.* Ses souffrances résulteront, non des conditions de la paix, mais des actes de ceux qui ont provoqué et

⁽¹⁾ Rapport... Parties VIII et IX. Réparations et clauses financières, par M. Louis Dubois, député, 1919, p. 3).

prolongé la guerre. *Les auteurs de la guerre, ne sauraient échapper à ses justes conséquences.* »

Il y a là une idée simple et forte qui s'impose à l'esprit et au cœur. Il est équitable que les Princes et les peuples qui déchaînent *abusivement* la guerre en supportent les suites. Mais il est peut-être souvent difficile de savoir qui a juste guerre et c'est de cela que tout le reste dépend.

Ce côté de la question qui est primordial n'a pas échappé aux canonistes. Ils admettent d'abord une sorte de présomption de justice pour la guerre défensive « *vim, vi repellere omnia jura permittunt.* »

Mais ils font une réserve importante ; à savoir qu'il est interdit de se défendre quand la guerre est juste du côté de l'agresseur, et celui qui fait injustement la guerre est tenu de tous les dommages que lui ou les siens ont causés à l'ennemi. *Et cela est tout aussi vrai de celui qui se défend injustement que de celui qui attaque sans droit ; car dans ce cas il n'est pas même permis de défendre son pays.* » ⁽¹⁾

(1) Bellini, de re militari. Pars II. t. II.

D'autant que comme le remarque Suarez, il y a parfois simplement légitime défense, quand il semble qu'il y ait agression « si par exemple, les ennemis se sont emparés des habitations ou des propriétés des autres, et si ceux-ci les attaquent, ce n'est pas en réalité une agression, mais une défense de la part de ces derniers... »

Donc une guerre défensive n'est pas irréfragablement présumée juste ; il y a toutefois plus de chances qu'elle le soit. D'où des conséquences importantes. Les sujets ont une obligation plus étroite de suivre le Prince que dans la guerre offensive ; « il n'est pas discutable que dans la guerre défensive, il soit permis aux sujets, en cas de doute, de suivre leur Prince à la guerre et qu'ils soient tenus de la faire... » ⁽¹⁾

Quant aux guerres offensives, elles ne sont justes qu'à des conditions multiples et qui varient assez sensiblement de canoniste à canoniste. Trois choses sont nécessaires d'après Saint Thomas d'Aquin : 1° l'autorité du Prince d'après l'ordre duquel la guerre doit être entreprise, car il n'appartient pas à un particulier de faire la

⁽¹⁾ Victoria de jure belli n° 272.

guerre... ; 2° il faut que la guerre ait une *cause juste*, c'est-à-dire que ceux que l'on attaque aient mérité de l'être pour avoir fait une faute ; 3° il est nécessaire que l'intention de ceux qui combattent soit *droite*, c'est-à-dire qu'ils se proposent de faire le bien ou d'éviter le mal... ⁽¹⁾

La première condition ne prête aujourd'hui à aucune observation, mais il n'en est pas de même des deux autres ; le moins qu'on en puisse dire, c'est qu'elles sont fort vagues et ne constituent pas un critère net.

Victoria a essayé de préciser la notion de *juste cause*, il examine les divers motifs possibles de guerre. Il écarte comme illégitimes, les différences de religion, l'extension de l'empire, la gloire du Prince. « En effet le Prince doit tout ordonner, la paix comme la guerre pour le bien commun de l'Etat ; il n'a pas le droit de dépenser les revenus publics, encore bien moins d'exposer ses sujets à de grands périls, dans son propre intérêt ou pour sa propre gloire. C'est la différence qui existe entre le roi légitime et le tyran ; celui-ci gouverne dans son intérêt et pour son avantage

⁽¹⁾ S^t Thomas d'Aquin : de Bello n° 226 et suiv. 3.

particulier ; celui-là dans l'intérêt du bien public. *La seule et unique cause juste de la guerre, c'est la violation d'un droit* ». Il ajoute d'ailleurs que toute violation de droit, quelle qu'en soit l'importance, ne suffit pas pour justifier une déclaration de guerre. Il est aisé de le prouver, car, dans les causes ordinaires et naturelles, il n'est pas permis d'infliger, pour n'importe quelle faute des peines énormes comme la mort, l'exil ou la confiscation des biens. Or, dans la guerre tout est grave et atroce, meurtres, incendies, dévastations ; il n'est donc pas permis de punir par la guerre ceux qui sont seulement les auteurs d'injures légères ; car suivant la grandeur du délit doit être la grandeur du châtement... »

On est ainsi amené à se demander quels sont les droits dont la violation justifie la guerre et l'on ne trouve pas de réponse décisive. Suarez s'y essaye, mais y réussit-il ? « Pour faire la guerre, il ne suffit pas de n'importe quelle cause, il faut une cause grave et proportionnée aux maux qui résultent de la guerre. Il serait tout à fait contraire à la raison de provoquer des désastres à l'occasion d'une légère injure. » Ce principe posé, l'illustre

théologien fait remarquer que « les injures pouvant donner lieu à une cause juste de guerre sont de diverses natures et peuvent se rapporter à trois chefs principaux : 1° un Prince s'est emparé de ce qui appartient à un autre et il refuse de le lui restituer ; 2° il refuse, sans cause raisonnable, des choses qui sont communes d'après le droit des gens, comme le droit de passage, le commerce, etc. ; 3° il a porté une grave atteinte à la bonne renommée ou à l'honneur d'un Prince étranger ou de ses sujets. » Cette énumération est, ce semble, courte par bien des endroits — comme on disait au XVII^e siècle — et assez arbitraire. Moins cependant que la suivante due à Guerrero (de bello justo et injusto), lequel prétend que la guerre a une cause juste : 1° si une province blasphème Dieu par le culte des idoles ; 2° si elle s'est éloignée du culte de Dieu ; 3° si elle cesse d'être fidèle à son seigneur temporel ; 4° si elle se rebelle contre son souverain ; 5° si elle défend les malfaiteurs ; 6° si elle se rend coupable d'une injure à l'égard d'un Prince ou de son légat ; 7° un Prince peut faire la guerre pour se libérer d'un injuste tribut ; 8° pour délivrer de ses ennemis une nation amie ou alliée ;

9° pour faire recouvrer la liberté à ses sujets ;
10° pour recouvrer l'intégrité de son royaume ;
11° il peut aussi déclarer la guerre à celui qui aide un ennemi à devenir plus fort.

Il n'y a presque rien à prendre dans cette longue liste, nous ne l'avons rappelée que parce qu'elle est révélatrice d'une méthode qui a jeté le discrédit sur les canonistes bien qu'à tort, car elle est « basse d'époque » si l'on nous permet cette expression empruntée aux milieux qui s'occupent d'objets d'art anciens.

Grotius n'a pas été plus heureux que les canonistes dans sa tentative de dire quand la guerre est légitime ; on n'est pas très avancé en effet quand il écrit que la guerre est défendable « lorsqu'elle est entreprise pour obtenir justice. »

Même observation par rapport à Montesquieu, pour qui la guerre « n'est qu'un moyen de défense des droits de l'Etat » (*Esprit des Lois* Liv. X Chap. II.)

En résumé, personne n'a pu déterminer avec précision les causes de juste guerre ; c'est là le point faible de la théorie des canonistes notamment. Ils indiquent très bien quels sont les droits de

celui qui a juste guerre mais ils ne donnent pas de critère qui permette de le reconnaître. On est donc dans une impasse : la réparation des dommages de guerre est fonction de la légitimité ou de l'illégitimité de la guerre ; mais quel est le signe de celle-ci ?

Dans son cours de Droit International Public, Monsieur Despagnet écrit : « Les tentatives des anciens auteurs pour donner une énumération des causes légitimes de guerre sont considérées, avec raison, comme une œuvre vaine. Tout est relatif et variable à l'infini sur pareille matière et chaque cause d'hostilité doit être jugée en elle-même, suivant les circonstances, en se plaçant toujours au point de vue du principe fondamental d'après lequel la guerre n'est justifiée que comme moyen nécessaire de défendre ses droits. Mais la complexité même des faits qui provoquent la guerre expliquent que les deux Etats adversaires s'illusionnent sur leur droit véritable et que chacun soit également convaincu qu'il reste dans les limites de la légitime défense. Cette illusion presque inévitable toutes les fois que l'on est contraint de se faire justice soi-même, par exemple dans le

duel, est bien plus naturelle chez les peuples que les intérêts collectifs passionnent, que le sentiment généreux du patriotisme aveugle et qui ne connaissent guère qu'un côté de la question en litige, celui qu'il plaît au gouvernement de leur montrer. Ils sont presque toujours hors d'état de juger sainement la difficulté... » (1) C'est à ce point exact que même aujourd'hui, les historiens ne sont pas d'accord sur le point de savoir qui avait guerre juste en 1870.

Déterminer intrinsèquement et par avance les causes légitimes de guerre est une entreprise impossible, et par suite, la voie dans laquelle s'étaient engagés les canonistes, encore que fort intéressante, était sans issue.

Il fallait chercher dans une autre direction. Et c'est ce que l'on a fait, puisqu'il n'était pas possible de dire *quand* la guerre serait juste, l'on a essayé de déterminer *comment* elle devait être conduite, sous peine d'ouvrir un recours en dommages-intérêts.

Bref on a fixé des lois à la guerre, de façon

(1) Despagnet p. 798, édit. 1910.

à limiter autant que possible les ruines et les désastres qu'elle entraîne avec elle. C'était une tentative plus modeste que celle des canonistes et peut-être aussi peu sûre et efficace. Elle s'est principalement affirmée aux Conférences de La Haye de 1899 et de 1907.

2. — LES CONFÉRENCES DE LA HAYE DE 1899 et 1907

En 1899, les Puissances réunies à La Haye élaborèrent un Règlement en soixante articles sur les lois et coutumes de la guerre. Le Règlement n'était pas obligatoire par lui-même parce que les Puissances, pour des motifs aisés à comprendre, ne voulaient pas rédiger un Code de l'invasion susceptible d'envoyer au poteau leurs nationaux les plus patriotes. Il ne fallait pas que ceux-ci soient fusillés en vertu d'un acte au bas duquel figurerait la signature de leur patrie. Mais ce n'était qu'une question de forme. En effet, toutes les Puissances représentées, sauf la Chine et la Suisse, prirent l'engagement de « donner à leurs forces armées de terre des instructions qui seront conformes au Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la présente Convention. »

En 1907, nouveau Règlement, assez analogue à celui de 1899, en 56 articles. Voici les dispositions les plus essentielles.

ARTICLE 4. — Les prisonniers de guerre doivent être traités avec humanité.

ARTICLE 25. — Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne seront pas défendus.

ARTICLE 27. — Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises, pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades ou de blessés, à la condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

ARTICLE 46. — L'honneur et les droits de la propriété privée... doivent être respectés.

ARTICLE 50. — Aucune peine collective, pécuniaire ou autre ne pourra être édictée contre les populations à raison des faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables.....

Et sur la proposition même de la délégation allemande, toutes ces prohibitions sont sanctionnées par un article 3 ainsi conçu : « La partie belligérante qui violerait les dispositions du dit

Règlement, sera tenue à indemnité s'il y a lieu. — Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée. » — Il résulte de ce texte que « l'indemnité, dont il est question ici, est basée, non sur les faits de guerre en eux-mêmes, mais sur la violation des lois de la guerre. » (1) « La Convention de La Haye ne prévoit de répression et d'indemnité, écrit aussi le député Dubois, (rapport précité) que pour les actes criminels ou délictueux commis par le belligérant sans nécessité militaire. Elle considère comme licites en soi les actes de guerre nécessités par la conduite normale des opérations... »

Cet article 3 a donné lieu aux appréciations les plus contradictoires. D'après Monsieur Renault « cette disposition est importante; elle étend au droit des gens le principe du droit privé d'après lequel le maître est responsable de ses préposés ou agents. » (2)

Quant à M. Léon Bourgeois, il l'a célébrée sur

(1) Desplas. Rapport précité p. 10.

(2) M. Renault. Les deux Conférences de la Paix, 2^e édition 1909 p. 104.

un mode dithyrambique : « Voici deux grands Etats qui sont en guerre, deux armées puissantes en présence, qui n'auraient hier connu d'autres lois que la force, d'autres freins qu'un sentiment bien vague encore des devoirs de l'humanité... »

Voici qu'un petit article de la Convention se dresse contre les chefs de ces armées, voici qu'ils entendent, par ce texte de quelques lignes, la voix même de tous les Etats leur dire : « La Puissance au nom de laquelle vous commandez, s'est engagée solennellement, non seulement envers votre adversaire d'aujourd'hui, mais encore envers nous tous, à faire tels actes, à s'abstenir de tels autres, et elle s'y est engagée pour ceux qui commandent et pour ceux qui combattent, en son nom, pour tous, généraux, officiers, sous-officiers et soldats. — Si vous violez cette loi, consentie par vous-même, vous êtes déclarés responsables et il y a des juges, jugeant au nom de l'humanité toute entière, qui vous jugeront et vous condamneront. — Quel spectacle nous donne cette image du Droit se levant tout à coup au milieu des armées, et soyez-en sûrs, s'imposant à la force militaire la plus puissante, grâce au

soutien d'une force plus puissante encore, à la volonté du monde civilisé. » ⁽¹⁾

S'il s'est relu pendant la guerre alors que l'attitude des neutres était si lamentable, Monsieur Bourgeois, a dû se dire qu'il s'était laissé entraîner par le verbalisme et qu'il s'était mépris sur la portée exacte de l'article 3 de La Haye. Cependant, même aujourd'hui, cet article garde ses admirateurs, notamment Monsieur Weiss. Dans une brochure parue sous les auspices du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, le distingué professeur va jusqu'à souhaiter que l'on poursuive les Empires Centraux devant un Tribunal International en raison de l'article 3. ⁽²⁾

A de certains égards, ce point de vue pourrait se défendre : il n'eut pas été mauvais qu'une grande juridiction impartiale flétrit les excès commis par les forces armées de l'Allemagne ; mais que de difficultés pour arriver à ce résultat !

⁽¹⁾ Léon Bourgeois, discours prononcé à l'Ecole des Sciences Politiques le 5 Juin 1908.

⁽²⁾ A. Weiss. — Les réparations des dommages causés par la guerre de 1914-1915 au point de vue du droit international.

— Tout d'abord l'article 3 était-il bien applicable à la guerre qui vient de finir ? Monsieur Pillet ne le croit pas. « On se rappelle que la Convention sur les lois et coutumes de la guerre sur terre a été faite en 1899 et refaite en 1907. Il y a eu deux conventions successives avec des différences de textes assez nombreuses comme c'est naturel. La Convention de 1899 a été ratifiée par tous les belligérants actuels ; celle de 1907 ne l'a pas été par la Turquie, la Serbie, le Monténégro, la Bulgarie, l'Italie... Il paraît certain que la Convention de 1907 n'est pas obligatoire pour les belligérants, n'obligeant pas les cinq puissances ci-dessus mentionnées, elle n'oblige pas davantage les autres belligérants... » (1)

C'était également l'opinion de M. Renault. Or, l'article 3 date de 1907. Le moyen dès lors de poursuivre les Empires centraux en vertu d'un texte qui ne leur est pas opposable ?

Ce n'est pas tout. Le règlement de la Haye sur les lois et coutumes de la guerre réserve toutes sortes d'échappatoires et d'excuses possibles pour

(1) Pillet. La guerre actuelle et le Droit des gens, p. 21.

le belligérant qui le viole. M. Pillet l'a parfaitement montré dans la brochure précitée « le chapitre des moyens de nuire à l'ennemi compte parmi les plus importants. On y voit reproduites les interdictions que formulait déjà la doctrine ; souvent elles ne sont pas conçues dans une forme assez précise et serrée... Que doit-on entendre dans l'article 23 par la prohibition des projectiles propres à causer des maux superflus ? La détermination du point où le mal infligé devient superflu est bien délicate... On ne doit pas bombarder les villes non défendues (article 25). Cela paraît tout dire et cela ne dit rien du tout.... Ce qu'on a voulu exprimer, c'est qu'une ville non fortifiée ne peut être bombardée qu'au moment où on lui donne l'assaut ; — c'est ainsi que l'on entendait la prohibition, c'est ce que l'on a voulu dire, mais on ne l'a pas dit et l'équivoque de la formule lui fait perdre tout sens. — Les villes de Reims, de Soissons sont-elles non défendues ou défendues dans le sens de la formule ? On n'en sait rien. Depuis longtemps on a demandé que certains monuments fussent épargnés dans un bombardement. L'article 27 a accueilli cette demande, mais sous une restriction qui en

compromet tout l'effet. Il faut que ces monuments ne soient pas utilisés pour des fins militaires. Alors lorsque les allemands ont soulevé l'indignation du monde civilisé en tirant sur la Cathédrale de Reims, ils ont revendiqué leur acte en disant qu'un observatoire avait été établi sur une tour de la Cathédrale... De même, la déclaration de 1899 interdisant l'usage des gaz asphyxiants ou délétères ne vise que les projectiles ayant pour but exclusif de répandre de pareils gaz, si l'armée qui en use compte aussi sur l'effet destructeur de l'enveloppe extérieure, elle a toute liberté. Cela condamne les vagues ou nuages de gaz, mais non les obus chargés de substances vénéneuses... (1)

Et ce savant professeur continue ses implacables déductions. Il est permis de penser qu'elles ne sont pas toutes exactes. Mais on voit que si l'Allemagne se laissait juger en vertu de l'article 3, elle ne manquerait pas de moyens de défenses et que la cour d'arbitrage serait sans doute embarrassée et perplexe.

Enfin l'efficacité même de l'article 3 a été mise en doute, principalement par MM. Pillet et Jèze

(1) Pillet, loc. cit. p. 29.

« La Conférence de 1907 a établi que toute contravention à ses dispositions ouvrirait un droit à indemnité... On a souvent célébré cette disposition comme un progrès notable. J'en suis encore à demander comment elle pourrait avoir une efficacité quelconque. Ce n'est sans doute pas au cours de la guerre elle-même que l'on prétend faire valoir ce droit éventuel à une indemnité. On ne voit guère des adversaires posant leurs armes pour aller débattre devant un tribunal l'étendue de leurs responsabilités... Sera-ce après la guerre, au moment du Traité de Paix? Quelle justice espérer alors? Le vainqueur fera grand état des infractions qu'il prétendra avoir été commises à son préjudice et se fera de ce chef allouer de copieuses indemnités. Quant au vaincu, il n'osera même pas élever la voix dans ce « jugement de Cour » dont il ne sortirait que noirci. » ⁽¹⁾

M. Jèze ne fait guère plus de crédit à l'article 3, « même dans les rapports d'Etat à Etat il est douteux que l'article 3 reçoive des applications

⁽¹⁾ Pillet, loc. cit. p. 31.

fréquentes ou utiles. L'Etat vainqueur ne reconnaîtra pas volontiers que sa victoire est entachée de violences et de crimes. Il se refusera à jeter une flétrissure sur les troupes qui lui ont assuré le succès. L'Etat vaincu, au contraire, devra, sous la menace de conditions de paix excessives, se charger de toutes les indemnités dont il plaira aux vainqueurs de lui imposer la charge. Tout au plus protestera-t-il contre la violence morale qu'il subit. Mais ses protestations n'auront guère d'efficacité. Enfin, à supposer, par impossible, que l'Etat vainqueur daigne se reconnaître coupable de quelques irrégularités dans l'application des lois de la guerre et accepte par conséquent, le principe de son obligation d'indemnité, cela n'aura d'autre résultat que d'aggraver la charge de l'Etat vaincu... Il n'est pas douteux, en effet, que l'Etat coupable, s'il est vainqueur, s'efforcera de faire payer, par le vaincu, tous les frais de guerre, d'exiger de lui la réparation pécuniaire de tous les désastres qu'elle a entraînés pour ses nationaux, les pertes de vies et de biens qu'elle a causés à ses ressortissants et cette réparation sera calculée largement. Il ne manquera

pas d'ajouter à cette somme formidable le montant des indemnités qu'il devra payer par application de l'article 3 de la 4^e Convention de La Haye de 1907... » (1)

L'histoire confirme la vérité de ces déductions et démontre que les indemnités de guerre n'ont jamais eu d'autre forme ni d'autre mesure que la capacité présumée de paiement des vaincus... M. Despagne le reconnaît expressément. « L'indemnité de guerre fréquente à toutes les époques a pris de nos jours une énorme extension. En temps qu'elle représente les frais dépensés par le vainqueur pour soutenir les hostilités et la réparation du préjudice pécuniaire ainsi causé par la résistance des vaincus, on l'explique facilement. On pourrait être tenté de comprendre dans cette indemnité tous dommages éprouvés par le vainqueur, même d'une manière indirecte, sous forme d'arrêt de commerce et d'industrie, de perte d'hommes, etc... Mais ces préjudices sont inappréciables en fait et si l'on en tenait compte, on tomberait dans l'arbitraire en même temps qu'on abou-

(1) Jèze. La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre, p. 8.

tirait à des abus... Cependant, dans la pratique on va plus loin et l'indemnité de guerre n'est plus qu'un moyen pour le vainqueur de satisfaire sa cupidité en profitant de ses succès ; l'argent perçu est alors ou une amende imposée au vaincu, alors que l'idée de peine est inadmissible, dans les rapports de deux souverainetés indépendantes, ou bien un moyen de paralyser le relèvement futur d'un pays en essayant de le ruiner... » (1)

Que l'indemnité n'ait d'autre limite que la capacité financière des vaincus, l'on en peut apporter des preuves multiples et décisives.

D'abord le traité de Paris du 20 Novembre 1915 : voici, en effet, comment il débute : « Les Puissances alliées ayant, par leurs efforts réunis et par les succès de leurs armes, préservé la France et l'Europe des bouleversements dont elles étaient menacées par le dernier attentat de Napoléon Buonaparte et par le système révolutionnaire reproduit en France pour faire réussir cet attentat... partageant aujourd'hui avec sa majesté très chrétienne le désir de consolider par

(1) Despagne, loc. cit. p. 945.

le maintien inviolable de l'autorité royale et la remise en vigueur de la charte constitutionnelle, l'ordre des choses heureusement rétabli en France, ainsi que celui de ramener, entre la France et ses voisins, ces rapports de confiance et de bienveillance réciproques, que les funestes effets de la révolution et du système de conquête avaient troublés pendant si longtemps. Persuadés que ce dernier but ne saurait être atteint que par un arrangement propre à leur assurer de justes indemnités pour le passé et des garanties solides pour l'avenir, ont pris en considération, de concert avec S. M. le Roi de France, les moyens de réaliser cet arrangement : *et ayant reconnu que l'indemnité due aux Puissances, ne pouvait être ni toute territoriale, ni toute pécuniaire, sans porter atteinte à l'un ou à l'autre des intérêts essentiels de la France et qu'il serait plus convenable de combiner les deux modes, de manière à prévenir ces deux inconvénients* L. L. M. M. I. I. et R. R. ont adopté cette base pour leurs transactions actuelles... »

Comme on le voit, les Puissances alliées règlent leurs demandes d'indemnité sur les capacités

financières de la France et comme elles les trouvent insuffisantes, elles se paient en nature pour le complément, c'est-à-dire qu'elles exigent des cessions territoriales ; ce faisant, elles ont aussi, il faut le reconnaître, un autre but qui est de rendre impossible une revanche de la part de la France.

La partie pécuniaire de l'indemnité à fournir par la France aux Puissances alliées fut fixée à la somme de sept cent millions de francs (article 4). Dans une conférence récente, au collège libre des sciences sociales, M. Pillet a rappelé que « sur ces sept cent millions, cinq cent millions devaient être partagés entre les ennemis pour compenser les frais que leur avaient causés la campagne de Waterloo, les deux cent millions restant étant destinés à créer les forteresses qui devaient servir de barrière contre la France et s'opposer dorénavant à ses ambitions. » ⁽¹⁾

Le mode, les termes et les garanties du paiement des sept cent millions furent réglés par une convention particulière, qu'il serait trop long de reproduire ici, mais dans laquelle se retrouve la préoccupation des possibilités financières de la

⁽¹⁾ Pillet - Le traité de paix de Versailles. 1920 p. 91.

France ; à preuve, l'article premier : « La somme de sept cent millions sera acquittée, jour par jour, par portions égales, dans le courant de cinq années, au moyen de bons au porteur sur le trésor royal de France. » (20 Novembre 1915).

Bref, les Puissances alliées ne se demandent pas ce que la France *doit* payer, mais ce qu'elle *peut* payer.

Il en fut de même dans la Convention relative aux préliminaires de la Paix du 26 Février 1871, mais l'indemnité est imposée de façon brutale, sans commentaires « la France paiera à Sa Majesté l'empereur d'Allemagne, la somme de cinq milliards de francs. Le paiement d'au moins un milliard de francs aura lieu dans le courant de l'année 1871 et celui de tout le reste de la dette dans un espace de trois années, à partir de la notification des Présentes » (article 2). De même dans le Traité de Paix « le paiement de cinq cent millions aura lieu dans les trente jours qui suivront le rétablissement de l'autorité du gouvernement français dans la ville de Paris, un milliard sera payé dans le courant de l'année et un demi-milliard au 1^{er} Mai 1872. Les trois derniers

milliards resteront payables au 2 Mars 1874, ainsi qu'il a été stipulé par le Traité de Paix préliminaire à partir du 2 Mars de l'année courante, les intérêts de ces trois milliards de francs seront payés chaque année, le trois mars, à raison de cinq pour cent par an. Toute somme payée en avance sur les trois derniers milliards, cessera de porter des intérêts à partir du jour du paiement effectué. Tous les paiements ne pourront être faits que dans les principales villes de commerce de l'Allemagne et seront effectués en métal, or ou argent, en billets de la Banque d'Angleterre, billets de la Banque de France, billets de la Banque royale des Pays-Bas, billets de la Banque Nationale de Belgique, en billets à ordre ou en lettres de change négociables, de premier ordre, valeur comptant...» (Francfort, 10 Mai 1871.)

Comme on le sait, la France put anticiper les paiements et hâter ainsi la libération du territoire. L'occupation de 1815 dura trois ans avec 150.000 et 130.000 hommes ; celle de 1871 ne dura que deux ans et demi et fut réduite à 50.000 hommes au bout de six mois.

Devant de tels résultats, Bismarck n'eut qu'un

regret, celui d'avoir sous-estimé la capacité de paiement de la France — preuve que c'était la seule chose qu'il avait considérée en fixant l'indemnité de 5 milliards.

Par la force des choses, le Traité de Versailles aboutit aux mêmes résultats — encore qu'il se rattache aux principes posés dans les articles 1382 et suivants de notre Code civil, lesquels ne sont d'ailleurs, comme nous l'avons vu, que la condensation des aspirations de la conscience universelle — dans l'article 231, il est en effet déclaré que « l'Allemagne et ses Alliés sont responsables pour les avoir causés de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre. » Ce texte est une satisfaction donnée à la morale pratique, mais qui reste théorique. En effet, dans l'article 232, les gouvernements alliés ou associés reconnaissent *que les ressources de l'Allemagne ne sont pas suffisantes pour assurer complète réparation de toutes les pertes et de tous les dommages* et ils exigent seulement que soient réparés tous les dommages causés à la population civile de cha-

cuné des Puissances alliées et associées et à ses biens et d'une façon générale tous les dommages tels qu'ils sont définis à l'annexe... Cette annexe est extrêmement complexe et a été très bien analysée dans le rapport précité de M. le député Dubois.

Il suffira de dire ici que grosso modo les dépenses de guerre proprement dites qui s'élèvent à plusieurs centaines de milliards ne sont pas comprises, sauf en ce qui touche la Belgique, dans les charges imposées à l'Allemagne.

M. Pillet, dans une conférence déjà citée, remarque « qu'en 1871, les Allemands n'ont pas fait preuve de la même modération, car dans la somme de cinq milliards qu'ils ont exigée de nous, à la suite de cette campagne moins longue et moins étendue, se trouvaient compris les frais que leur avaient causés l'entretien de leurs armes et ceux qu'ils auraient à subir du fait de la réfection de leur matériel de guerre, usé par six mois de campagne. » Mais le savant Professeur conclut pourtant : « n'insistons pas sur notre sacrifice, il est probable qu'il était nécessaire quoique évidemment il ait en lui-même quelque chose de regrettable. »

Ce sacrifice nous apparaît, en effet, comme doublement regrettable ; d'abord au point de vue de la conscience et ensuite au point de vue financier.

a) Du point de vue de la conscience, il est pénible de constater avec M. Clémenceau que « dans l'immense désastre qui s'est abattu sur le monde, la part que l'Allemagne est appelée à assumer n'a pu être proportionnée par les Puissances victorieuses à ses *mérites*, mais *uniquement à ses forces...* »

Comme l'a montré M. le député Barthou dans son Rapport général, la responsabilité de la guerre incombe sans conteste à cette Puissance : « la culpabilité de l'Allemagne, sa volonté préméditée de faire la guerre et l'adhésion de son peuple tout entier à une guerre criminellement déchaînée par un complice asservi, sont des vérités acquises à l'Histoire... Innocente de la déclaration de guerre, la France n'a aucun reproche à se faire dans les événements qui ont déchaîné le sanglant conflit, son gouvernement, sa diplomatie et son commandement ont poussé jusqu'aux limites extrêmes la prudence et la patience ; la France, qui avait

conseillé à la Serbie toutes les concessions compatibles avec la souveraineté d'un Etat indépendant; ne s'est refusée à aucune tentative de conciliation ou de médiation... Le retrait des troupes françaises à dix kilomètres de la frontière allemande, ordonné par le gouvernement, attestait aux yeux du monde les intentions pacifiques de notre pays, il rendait en même temps impossible les incidents dont il n'est pas douteux que l'Allemagne s'apprêtait à tirer parti... »

Non seulement l'Allemagne a provoqué la guerre, mais elle l'a menée avec un entier mépris des lois et coutumes du droit des gens. Le 7 Mai, à Versailles, le plénipotentiaire allemand, Comte Brockdorff-Rantzau, le reconnaissait dans les termes suivants : « Dans tous les pays ennemis, l'opinion publique retentit des crimes que l'Allemagne aurait commis au cours de la guerre — sur ce point aussi, nous sommes prêts à confesser les injustices que nous avons commises — nous ne sommes pas venus ici pour atténuer la responsabilité des hommes qui ont conduit la guerre au point de vue politique et économique et *pour nier les crimes commis contre le droit des gens.* »

De ces crimes, la Conférence de la Paix a dressé l'effroyable sommaire sous trente-deux chefs ; en voici quelques-uns : 1° meurtres et massacres, terrorisme systématique... 2° mise à mort d'otages... 5° viols... 6° détournements de jeunes filles et de femmes pour les contraindre à la prostitution... 8° internement des civils dans des conditions sauvages... 13° pillages... 18° dévastations et destructions sans raison de la propriété... 22° destructions de navires marchands et de navires à passagers sans avertissement et sans précautions pour la sécurité des équipages et des passagers... 26° usage de gaz délétères et asphyxiants... 27° usage de balles explosives ou expansives et autres armes inhumaines... 29° ordre de ne point faire quartier... 32° empoisonnement des puits...

Et tout cela, par la force des choses, ne reçoit qu'une réparation incomplète. La conscience n'est qu'à demi satisfaite et la morale n'y trouve pas son compte.

b) Du point de vue financier, le cahier d'impôts nouveaux que vient de voter le Parlement et qui s'élève à près de neuf milliards, montre assez les

charges écrasantes qu'a laissées le traité de Versailles sur les épaules de la France innocente.

Non seulement la conscience morale est choquée par de tels résultats, mais cette solution bâtarde constitue un réel danger. — Ainsi que le disait M. Lloyd George, le 14 Novembre 1917, « il n'y a de sécurité dans aucun pays *si le châtimement n'est pas une certitude*. Il n'existe aucune protection pour la vie, pour les biens, pour l'argent, dans un Etat où le criminel est plus puissant que le droit. Le droit international ne fait pas exception et tant *qu'on ne lui aura pas donné satisfaction*, la paix du monde restera toujours à la merci de toute nation à qui ses professeurs n'auront cessé d'apprendre à croire qu'aucun crime n'est répréhensible aussi longtemps qu'il a pour objet l'agrandissement et l'enrichissement du pays auquel ses professeurs doivent leurs allégeances. Dans l'histoire du monde, il y a souvent eu des Etats criminels ; nous avons en ce moment à faire à un de ces Etats. *Il y aura toujours des Etats criminels jusqu'au moment où les fruits à recueillir d'un crime international seront trop précaires pour être profitables et où le châtimement d'un crime*

international sera trop sûr pour que ce crime ait de l'attrait... »

C'est là une profonde vérité : la guerre abusive sera bien près de disparaître du jour où non seulement elle n'aura plus de chance d'être payante, mais où elle deviendra à coup sûr une mauvaise affaire. Le problème est là et non ailleurs : il s'agit de créer un état des relations internationales tel que la guerre injuste ne puisse plus être pour les gouvernements et les peuples qui s'y résoudront, qu'une détestable affaire.

Dans une thèse récente, M. Yves Le Tourneur d'Ison a parfaitement montré que là était le « centre » de la question de la réparation des dommages de guerre et il a suggéré une solution des plus intéressantes, « le texte de La Haye (l'article 3 de la Convention) n'a actuellement qu'une portée restreinte ; tout d'abord, parce qu'il distingue les dommages provenant de faits de guerre illicites, les uns restant pour compte à ceux qui les subissent, les autres ouvrant un droit à indemnité. Mais, sauf des hypothèses spécialement prévues et précisées, emploi d'armes empoisonnées, de projectiles à gaz asphyxiants ou délétères, de

projectiles explosibles ou inflammables, d'un poids inférieur à 400 grammes — la démarcation entre les faits licites et les faits illicites de guerre n'est pas nettement tracée, — c'est comme le jour et la nuit ; il n'est pas facile de déterminer quand l'un cesse pour faire place à l'autre, — d'où des discussions sans fin et dans lesquelles le droit des sinistres risquerait d'être sacrifié. — *Ce qu'il faudrait pour supprimer toute difficulté et garantir les victimes, c'est que la guerre et toutes ses suites soient regardées comme illicites* — or, arriver à ce résultat est le but suprême et essentiel de la Société des Nations.

Dès l'instant qu'elle existera, elle offrira aux divers Etats des moyens de résoudre pacifiquement les litiges qui pourront naître entr'eux. Pour ce faire, elle aura à sa disposition des procédures qui déjà ont fait partiellement leurs preuves, mais qu'elle devra mieux organiser qu'elles ne le furent jusqu'ici : médiation et bons offices, commissions internationales d'enquête, arbitrage... Chaque Etat, par cela même qu'il entrera dans la Société des Nations, devra prendre l'engagement de se soumettre à ces procédures et d'accepter les déci-

sions qui seront prises. *S'il ne tient pas parole, il sera irréfragablement présumé en faute et dès lors répondra de tous les dommages résultant de la guerre qu'il aura déchaînée, que ces dommages proviennent soit de son fait, soit du fait de ses adversaires*, ces derniers étant réputés en état de légitime défense. Ainsi sera surmonté le principal obstacle qui s'oppose aujourd'hui à ce que le texte de la Haye ait de l'efficacité.

Dans l'état actuel des relations entre Puissances, il pourrait fort bien arriver que le sort des armes qui suit la force et non le droit décide en faveur du pays qui a injustement provoqué la guerre. Il est clair qu'alors il serait naïf de lui présenter des comptes ? Mais il est rationnel de penser que cette éventualité douloureuse et choquante ne serait pas susceptible de se produire si la Société des Nations parvenait à se constituer. L'Etat en faute serait par rapport à elle dans la situation de criminels par rapport à un Etat déterminé, lesquels finissent fatalement par succomber.

Il faut ajouter même, que l'Etat rebelle ne pourrait pas très longtemps soutenir la lutte contre le monde entier coalisé contre lui. Dès lors, les

dommages de guerre ne seraient pas comparables à ce qu'ils ont été dans le conflit actuel, et le débiteur pourrait payer... »

Ces suggestions de M. le Tourneur sont fort intéressantes : le système qu'il esquisse serait supérieur à celui de la Haye, il l'a excellemment prouvé, mais il serait aussi préférable à celui des canonistes...

Ceux-ci, comme nous l'avons vu, s'attachent à des questions de fond, ils se préoccupent avant tout de savoir si la guerre est juste ou non : problème malheureusement insoluble la plupart du temps. On est ainsi engagé dans une voie qui trop souvent ne peut mener à rien.

Il vaut infiniment mieux s'en tenir à un critérium formel et qui ne peut prêter à aucune discussion : la guerre doit être rayée du droit international ; toute guerre doit être tenue pour illégitime ; celui qui en prend l'initiative est en faute.

Mais pour que cette solution puisse se défendre, une certaine organisation du monde est nécessaire. Il faut que l'Etat qui a des droits à faire valoir, ait à sa disposition des procédures pacifiques et sûres pour les faire triompher.

Ce ne sera malheureusement pas l'œuvre d'aujourd'hui ni de demain... Comme le dit M. le député Augagneur dans son Rapport sur la Société des Nations, « les espérances fondées sur la Victoire étaient immenses. Elles hantaient les esprits dans tout le monde civilisé. Au-dessus des revendications spéciales des peuples engagés dans la tourmente, s'élevaient les espoirs de l'humanité entière. La défaite de l'Allemagne, responsable d'avoir déchainé la guerre, de l'avoir poursuivie dans l'excès de la brutalité, de la cruauté, dans le mépris de tous les droits, n'était pas saluée seulement par les victimes directes du fléau, — cette défaite, ce n'était pas seulement l'espoir de réparations, de restitutions, ceux même qui n'avaient été que témoins des horreurs guerrières, pensaient que le monde devait être pour toujours mis à l'abri de leur retour. Enfin, la civilisation l'emporterait sur la barbarie, le droit asservirait la force, c'en serait fini de la guerre. Dans le monde meurtri s'imposerait la nécessité de la paix durable, garantie par des lois interdisant aux peuples de se faire justice eux-mêmes, leur imposant ainsi qu'il en est dans toute société civilisée à l'endroit

des particuliers, des règles dont l'observation serait assurée par le concert des nations... de cette espérance que reste-t-il aujourd'hui ? »

Et M. Augagneur relève les insuffisances de la Société des Nations telle qu'elle a été ébauchée par le traité de Versailles. « Tout tribunal, si respectable soit-il, n'est en état de rendre la justice effective que s'il a, à sa disposition, des agents d'exécution, — sans huissiers, sans gendarmes, les plus recommandables jugements ne valent que le papier sur lequel ils sont rédigés : sans huissiers, sans gendarmes, ils deviennent lettre morte. La Société des Nations possèdera-t-elle des agents d'exécution ? A-t-elle organisé une force internationale suffisante qui imposera aux condamnés récalcitrants le respect de ses arrêts ? C'est là, il faut l'avouer, le point faible, très faible de l'organisation... Chaque Etat conservant une armée propre, l'armée internationale, celle de tous ne pouvait exister. » ⁽¹⁾

Il faut ajouter que si incomplète fut-elle, l'organisation internationale élaborée par le traité de

(1) Rapport Augagneur. — Pacte de la Société des Nations.

Versailles n'a pas pu se faire accepter par le Sénat américain, de telle sorte que la Patrie du Président Wilson reste en dehors de la ligne...

Et cependant, on le voit assez aujourd'hui, le problème de la réparation des dommages de guerre qui jusqu'ici n'a jamais reçu de solution absolument satisfaisante, se résoudrait de lui-même si la Société des Nations venait à se réaliser de façon effective. A la règle suivie jusqu'à présent, que les possibilités financières du vaincu limitent seules les exigences du vainqueur, se substituerait le principe du traitement d'après les mérites, le seul compatible avec les desiderata de la conscience humaine. On ne verrait plus d'indemnités exagérées, comme en 1871, ni d'indemnités trop faibles comme en 1919 : deux spectacles presque également démoralisants. Malheureusement il y a là une solution que l'on ne peut qu'entrevoir, parce qu'elle se projette sur un avenir lointain.

C'est une raison de plus pour que chacun, dans la limite de ses moyens, travaille à l'événement de cet ordre nouveau où la justice règlera d'une façon souveraine les relations de peuple à peuple.

Il reste à examiner la seconde face du problème

des réparations pour dommages de guerre. Comme le dit fort bien M. Jèze, « il convient de rechercher dans quelle mesure et par quels moyens juridiques, ces victimes de la guerre pourront prendre leur part de l'indemnité globale ou spéciale versée par le vaincu... Les gouvernants de l'Etat vainqueur disposeront-ils discrétionnairement de cette indemnité ? En feront-ils la répartition à leur convenance ? Pourront-ils même ne faire aucune répartition ? Ont-ils le devoir juridique de prélever sur cette indemnité les sommes nécessaires pour couvrir les dommages, tous les dommages causés par la guerre ? Les victimes auront-elles un recours juridictionnel pour faire reconnaître leur droit à indemnité ou les tribunaux auront-ils seuls qualité pour fixer cette indemnité ? Ou bien, au contraire, les sommes versées aux victimes auront-elles simplement le caractère d'un dédommagement, d'un secours gracieux, attribué et fixé discrétionnairement par la voie administrative à titre de faveur et de générosité ?... » (1)

(1) Gaston Jèze — La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre, 1915.

DEUXIÈME PARTIE

LA SITUATION DES VICTIMES DE LA GUERRE

PAR RAPPORT A L'INDEMNITÉ

En dépit des canonistes qui avaient proclamé le droit à dédommagement pour ces victimes, soit dans le cas de guerre injuste, soit même dans le cas de guerre juste, si les règles relatives aux hostilités n'avaient pas été respectées, il ne semble pas qu'en fait les monarques se soient reconnus débiteurs de leurs sujets lésés. Dans son rapport sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre, Monsieur le député Desplas écrit : « Dans l'ancien droit, la conception traditionnelle de l'Etat et l'absolutisme du pouvoir royal, aussi bien que le caractère et la fréquence des guerres, ne permettent pas d'envisager l'attribution d'une réparation quelconque, même incomplète et partielle aux victimes de celles-ci. L'Etat c'est

le Roi ; or, les docteurs en Sorbonne enseignent couramment que les biens des sujets appartiennent au monarque qui, par faveur spéciale, en laisse à ces derniers telle part qui lui convient. Comment dans ces conditions, pourrait-il, en droit ou même en conscience, être tenu de réparer le préjudice subi par ces biens ? »

Le fait constaté par M. le député Desplas est exact ; mais les commentaires dont il l'entoure le sont moins. Il y a bien des « docteurs » qui condamnent la pratique royale. D'abord les canonistes ; c'est ainsi que Raymond de Penafort enseigne que « celui qui entreprend injustement une guerre est tenu de tous les dommages que lui et les siens ont occasionnés à l'adversaire et à ses hommes : il est également tenu de tous les dommages causés à ses propres sujets par l'adversaire, si celui-ci à son tour l'attaque justement. » ⁽¹⁾

Il ajoute même que « celui qui a juste guerre ne doit pas traiter avec son adversaire sur des bases qui porteraient préjudice à ses hommes ;

⁽¹⁾ Summ. lib. II tit. V. XII quest. 5.

car il leur doit compensation des dommages qu'ils ont éprouvés. » Et ce n'est pas là une opinion isolée, on pourrait multiplier ces citations ; c'est la doctrine courante des Pères de l'Eglise et des scolastiques, on peut même noter qu'elle ne leur est pas spéciale et qu'on la trouve à des degrés divers dans les auteurs qui sont regardés comme les fondateurs du droit international moderne ; nous voulons parler de Grotius et de Vattel.

Comme l'observe M. Jèze, « Grotius déniait bien aux victimes tout droit de créance, mais conseillait aux souverains d'allouer dans certains cas des secours. » Certains passages de son ouvrage semblent même proclamer le droit à indemnité « *qui cum socii sint æquum est ut communia habeant damna, quæ societatis causa contingunt* » mais ce ne sont que des affirmations de principe dont ils ne tirent pas les conséquences logiques.

Quant à Vattel, il admet déjà la théorie dite du secours « on peut bien, dans une société, courir un risque pour les biens, puisqu'on le court pour la vie... si l'Etat devait à la rigueur, dédommager tous ceux qui perdent de cette manière, les finances publiques seraient bientôt épuisées ; il faudrait

que chacun contribuât dans une juste proportion, ce qui serait impraticable. D'ailleurs, ces dommages seraient sujets à mille abus et d'un détail effrayant,... mais il est très conforme aux devoirs de l'Etat et du souverain et très équitable par conséquent, très juste même, de soulager autant qu'il se peut, les infortunés que les ravages de la guerre ont ruinés... Il est bien des dettes sacrées pour qui connaît ses devoirs, quoiqu'elles ne donnent point d'action contre lui. » (1)

Contrairement à ce que pense M. Desplas, la doctrine enseignait donc que, tout au moins en conscience, les Princes étaient tenus d'indemniser les victimes de la guerre. Ils avaient une obligation naturelle de réparation ; il restait à la transformer en une obligation civile. Ce fut l'œuvre de la Révolution — du moins théoriquement... « La Révolution qui proclame l'unité et l'indivisibilité de la Nation, ainsi que le principe nouveau de la fraternité, réalise à ce point de vue un progrès marqué. La loi du 11 Août 1792 établit une organisation régulière de secours destinée à venir en

(1) Vattel. — Droit des gens, liv. III, chap. III.

aide aux victimes de la guerre. La Convention va plus loin et par le décret du 27 Février 1793 reconnaît à ces victimes le droit à une réparation intégrale : mais cet acte précurseur était destiné à rester platonique. La Loi du 19 Ventôse an VI abroge les dispositions antérieures pour revenir à l'idée du secours qu'elle n'accorde du reste qu'avec une extrême parcimonie. » ⁽¹⁾

Ce résumé synthétique, exact dans l'ensemble, nécessite quelques explications. Le décret du 11 Août 1792 débute par une déclaration de principe « considérant que dans une guerre dont l'objet est la conservation de la liberté, de l'indépendance et de la constitution française, tout citoyen doit à l'Etat le sacrifice de sa vie et de sa fortune, l'Etat doit à son tour protéger les citoyens qui se dévouent à sa défense et venir au secours de ceux qui, dans le cas d'invasion ou de séjour passager de l'ennemi sur le territoire français, auraient perdu tout ou partie de leurs propriétés. »

« Voulant donner aux nations étrangères le premier exemple de la fraternité qui unit les ci-

(¹) Desplas. — P. 4, rapport précité.

toyens d'un peuple libre et qui rend commun à tous les individus du corps social les dommages occasionnés à l'un de ses membres. »

Comme l'observe M. Jèze, l'Assemblée législative commence ainsi par « mettre en plein relief le devoir juridique de l'Etat d'indemniser intégralement les victimes de la guerre et elle assigne à ce devoir une base juridique très solide : « la fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre et qui rend commun à tous les individus du corps social le dommage occasionné à l'un de ses membres. »

Malheureusement il n'y a là qu'une belle façade : le préambule du décret continue en effet, en créant pour le Trésor une clause de sauvegarde qui ruine par la base le droit à réparation intégrale. « Considérant qu'il importe de proportionner aux besoins et aux ressources individuelles, les secours que la situation du Trésor public permettra d'accorder et de prendre les précautions nécessaires pour que les sommes destinées à cet usage soient équitablement réparties... » Comme le remarque encore M. Jèze, « cette considération financière aboutit à changer complètement la solution juridique don-

née au problème. » L'Assemblée législative pose un principe qui devrait aboutir à créer un droit pour les victimes : mais en fait, elle s'arrête à la théorie du secours ; les dispositions du décret sont démonstratives à cet égard : « il sera accordé des secours ou des indemnités aux citoyens français qui, pendant la durée de la guerre, auront perdu, *par le fait des ennemis extérieurs*, tout ou partie de leurs propriétés (article 1^{er}). Les secours et indemnités seront proportionnés à la fortune qui reste aux citoyens après la dévastation, à leurs besoins et aux pertes qu'ils auront éprouvées (article 10^e)... L'Assemblée Nationale se réserve de statuer quelle qualité du dommage devra rester à la charge des citoyens et dans quels cas ils devront y être assujettis... »

En résumé, par suite de l'état du Trésor, l'Assemblée législative n'osa pas tirer les conséquences logiques des principes qu'elle avait proclamés. Le problème de la réparation des dommages de guerre reçut une solution *politique* et non pas *juridique*. Peut-être était-ce la sagesse même : à quoi bon créer un droit de créance proprement dit, alors qu'il n'était pas possible d'y faire face ? C'était déjà

un notable progrès que de passer de l'irresponsabilité de l'Etat à une demi-responsabilité. Il est des solutions inconsistantes en droit qui, en fait, sont excellentes.

Avec la Convention, l'esprit se modifie, il est moins politique et plus abstrait. Alors que la Constituante et la Législative s'inspiraient des tendances rationalistes de Montesquieu, la Convention s'inspire de Rousseau, lequel a le culte de l'absolu non moins que de la nature. Les solutions transactionnelles ne sont plus en faveur ; c'est le règne des principes du moins sur le papier. En matière de dommages de guerre, la Convention ne s'arrête pas à mi-chemin, elle déclare « au nom de la Nation, qu'elle indemniserà tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou éprouveront par l'invasion de l'ennemi sur le territoire français ou par les démolitions ou coupes que la défense commune aura exigées de notre part, d'après les règles qui vont être établies. » Comme le remarque Monsieur Jèze, « il y a droit de créance en indemnité (réparation intégrale) et non pas secours. » (1)

(1) Jèze, loc. cit. p. 58.

Il faut noter cependant que d'après les lois du 14 Ventôse an 11 et 9 Floréal an IV, les victimes de la guerre, soit extérieure, soit civile, devaient produire des certificats de civisme, obligation raisonnable en soi étant donné les circonstances, mais qui pouvait mener à de graves abus. D'ailleurs, par suite de l'état de ses finances, la Convention ne peut tenir entièrement ses engagements. Les victimes de la guerre se virent reconnaître un titre à la réparation intégrale, ce qui était quelque chose, mais il ne fut pas possible de le ramener à exécution et de le transformer en espèces.

Sous le Directoire, le droit à la réparation intégrale s'évanouit. Monsieur Jèze a donné un résumé frappant de la nouvelle législation :

1° les victimes de la guerre n'ont plus un droit de créance ou indemnité : elles reçoivent de la générosité des pouvoirs publics des secours dont le quantum est fixé discrétionnairement par l'administration ;

2° l'allocation de ces secours n'est pas l'application d'une règle impérative pour les gouvernants ; c'est une solution d'espèce, la loi vise les dommages soufferts pendant l'an V et les années anté-

rieures. Par là même, il est bien entendu que pour l'avenir, la question reste entière ;

3^e enfin et surtout la base assignée à cette allocation gracieuse, n'est plus du tout le principe de l'égalité des français devant les charges publiques ; la guerre est énumérée parmi les fléaux naturels : grêle, incendie, inondations, épizootie ; c'est dire que des raisons de charité motivent les allocations accordées dans le cas de guerre... on le voit, c'est un renversement complet des idées révolutionnaires. C'est le contre-pied de la doctrine des hommes de 1792 et 1793. Et à mon sens, il y a là un recul et non pas un progrès. » (1)

Avouerons-nous que nous avons du rôle du législateur une idée assez différente de celle du distingué Professeur ? Que dans les Facultés de Droit l'on s'attache à résoudre les problèmes sans tenir compte des répercussions financières, rien de plus naturel. Il est bon que dans certaines enceintes le droit pur trouve un asile ; de là, peu à peu, il passera dans la réalité. Mais les Parlements n'ont pas à proclamer des principes qui ne sont pas

(1) Jèze, loc. cit. p. 63 et 64.

susceptibles d'une application pratique. Cette politique présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. La règle de conduite des Assemblées législatives ne saurait s'accommoder de la formule célèbre : « Périssent l'Etat, pourvu que soient saufs les Principes. »

Un gouvernement quel qu'il soit a comme premier devoir d'assurer le salut du pays et d'adopter des solutions — boiteuses s'il le faut en droit — mais adéquates à ce but. La théorie du secours était la seule praticable par le Directoire étant donné l'état des finances.

Quoi qu'il en soit « la politique du Directoire est restée celle de tous les gouvernements au cours du XIX^e siècle. On trouve à la suite des guerres de nombreuses lois de circonstances allouant des secours ; on ne trouve plus de lois générales formulant le principe du droit à la réparation intégrale pour les victimes de la guerre. » ⁽¹⁾

Qu'à partir du Directoire la théorie du secours ait prévalu sur celle du droit à réparation intégrale, c'est un fait incontestable ; ainsi la loi des

(1) Jèze, loc. cit. p. 64.

finances du 28 Avril 1816 dispose que « outre les dix millions accordés par le roi sur la liste civile, toutes les contributions directes arriérées et dues au 1^{er} Janvier 1815 seront employées en dégrèvement et *secours* pour les départements qui ont le plus souffert pendant l'occupation militaire de 1815. »

Un décret du 10 Août 1853 décide que « toute occupation, toute privation de jouissance, toute démolition, destruction et autres dommages résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise, soit par l'autorité militaire pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, n'ouvrent aucun droit à indemnité. »

A première vue, il semblerait que la loi du 6 Septembre 1871 se rattache à la théorie du droit à réparation intégrale. Tout d'abord son intitulé est ainsi conçu : « Loi du 6 Septembre 1871 qui fait supporter par toute la Nation française les contributions de guerre, réquisitions et dommages de toute nature causés par l'invasion. »

Il y a également le préambule : « Considérant que, dans la dernière guerre, la partie territoriale

envahie par l'ennemi a supporté des charges et subi des dévastations sans nombre, que *les sentiments de nationalité qui sont dans le cœur de tous les français imposent à l'Etat l'obligation de dédommager ceux qu'ont frappés dans la lutte commune, des pertes exceptionnelles*, l'Assemblée Nationale, sans entendre déroger aux principes posés dans la loi du 10 Juillet 1791 et le décret du 10 Août 1853, décrète... »

En somme, l'Assemblée marche dans le sillon de la Législative ; elle proclame le droit à réparation, mais le lâche en cours de route pour passer au secours. Cela rappelle le desinit in piscem mulier formosa superne de l'art poétique d'Horace.

Que telle soit l'interprétation qu'il convienne de donner de la loi de 1871, la discussion à l'Assemblée Nationale le démontre de façon péremptoire au cours des débats, observe M. Desplas dans son rapport, le chef de l'Etat, tout en substituant au mot de secours qui évoquait une idée d'aumône, celui de « dédommagement » ménageant davantage la dignité du dédommagé, et en reconnaissant que ce dédommagement devait être large, affirmait « que les principes du droit public ne permettaient

pas de reconnaître l'existence d'une créance véritable, naissant des dommages causés par la guerre. »

Même système dans la loi du 28 Juillet 1874 qui étendait le bénéfice du dédommagement aux propriétaires dont les immeubles avaient été détruits ou occupés pour les besoins de la défense nationale. En somme, comme l'observe encore Monsieur Desplas, « les mesures de générosité prises à la suite des événements de 1871, bien que contenant peut-être en germe l'idée qui nous conduira au principe de réparation intégrale, non seulement ne peuvent être invoquées pour justifier l'existence d'un droit de créance, mais constituent une négation expresse de ce droit. »

Et le distingué député ajoute : « Les auteurs du reste ne s'y sont pas trompés ; tous sans aucune exception ont reconnu également, bien qu'à la vérité pour des raisons diverses, que les dommages résultant des faits de guerre ne sauraient être considérés comme un titre juridique à indemnité. »

Suivent des citations :

De M. Ducrocq : « Jamais les dommages causés par les faits de l'ennemi ne donnent droit à une

indemnité à la charge soit de l'Etat, soit du département, soit de la commune. C'est ce qu'a toujours jugé le Conseil d'Etat... »

De M. Haurion : « La question de l'indemnité s'est posée à l'occasion de faits de guerre, de mesures diplomatiques ; elle a toujours été résolue dans le sens d'une fin de non-recevoir. »

De M. Berthélémy : « Il en est de même des faits de guerre, qui sont des faits de force majeure et ne comportent, à ce titre, ni recours à l'indemnité, ni pouvoir en annulation. »

De M. Teissier : « Suivant nous, l'irresponsabilité de l'Etat, à raison des faits de guerre, ne doit pas être rattachée à l'idée que l'on se trouve en présence de conséquences de l'action gouvernementale du Pouvoir exécutif, mais uniquement à l'idée que l'on se trouve en présence de dommages imputables à la force majeure... c'est à l'idée de force majeure qu'il faut rattacher le principe de l'irresponsabilité de l'Etat, à l'occasion de faits calamiteux, de troubles révolutionnaires et des faits de guerre. Il ne peut appartenir qu'au seul Pouvoir législatif d'accorder, dans des circonstances exceptionnelles pour des raisons d'équité ou

d'humanité, des dédommagements aux victimes des calamités publiques ou des faits de guerre. »

De M. Moreau : « La responsabilité de l'Etat est écartée pour les cas fortuits et de force majeure : dans la force majeure sont compris les faits de guerre. »

De M. Laferrière enfin : « Le fait de guerre est celui qui s'impose comme le résultat d'une force majeure. »

Pourtant M. le député Desplas reconnaît que, pour les faits de guerre, quelques précisions ont été apportées qui réduisent un peu le champ de l'irresponsabilité. Le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits ont admis le droit à indemnité « quand le dommage causé par les autorités nationales n'est pas une conséquence nécessaire et impérieuse de la lutte. » ⁽¹⁾

Ce n'est pas assez dire : il s'est formé toute une jurisprudence prétorienne qui a atténué dans d'assez larges limites le principe d'irresponsabilité en matière de dommages de guerre. Cette face de la question a été minutieusement examinée

⁽¹⁾ Conflits, 11 février - 15 mars 1875.

dans une petite brochure de M. André Henry, chargé de cours à la Faculté de Droit de Nancy : « la solidarité communale et les Réquisitions ennemies en 1870 » parue sous les auspices du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre.

On a volontiers l'habitude de résumer dans les trois propositions suivantes, la jurisprudence admise après 1878, en ce qui concerne la réparation des dommages de guerre :

1° aucune indemnité n'était accordée pour les dommages provenant du fait de l'ennemi, en particulier pour les réquisitions, pillages et destructions à lui imputables ;

2° aucune indemnité n'était accordée également pour les dommages causés par les autorités nationales, lorsqu'ils se présentaient comme la conséquence nécessaire et impérieuse de la lutte ;

3° le droit à réparation était ouvert, au contraire, pour les dommages causés volontairement par les autorités nationales et non imposés par des besoins stratégiques impérieux...

Ce tableau est exact dans son ensemble, il comporte pourtant une légère retouche en ce qui

concerne les réquisitions faites par l'ennemi... En effet, après 1870, la jurisprudence est arrivée, le plus souvent, à indemniser les particuliers de ces réquisitions faites par l'ennemi au moyen d'un détour assez ingénieux. Elle a considéré qu'en principe les réquisitions ainsi adressées aux particuliers doivent être présumées faites pour le compte de la commune toute entière, que par suite, les habitants qui, en fait, avaient supporté seuls le fardeau de la dette, devaient avoir un recours contre la commune — ce recours étant fondé, d'après la jurisprudence, sur l'idée de gestion d'affaires ou d'enrichissement sans cause, puisque ce particulier avait supporté, pour le compte de la commune, la charge d'une réquisition qui devait incomber définitivement à cette dernière...

Et le savant professeur retrace l'évolution de cette jurisprudence ; il expose que ses origines sont assez anciennes : elles se placent après les invasions de 1814 - 1815.

« L'idée du recours du particulier contre la commune, à raison de réquisitions provenant du chef de l'ennemi, se trouvait donc déjà, en germe, dans la jurisprudence postérieure à 1814 - 1815. Mais ce

recours encore maintenu dans des limites étroites, devait être consacré, d'une manière beaucoup plus large, par les Tribunaux qui jugèrent après 1870-1871. Ils consacrèrent, en effet, sans restriction ce principe que toute réquisition faite à un particulier par l'armée ennemie, devait être considérée comme s'adressant, en règle générale, à la commune elle-même.

» Par suite, le particulier qui avait dû solder la réquisition, devait avoir un recours contre la commune, recours conforme au droit des quasi-contrats et basé soit sur la théorie de la gestion d'affaires, soit sur celle de l'enrichissement sans cause. »

M. André Henry rappelle que cette jurisprudence est due, en grande partie, aux énergiques conclusions du conseiller Rau (Cass. 15 Mai 1873. D. 1874. I. 270) qui établit d'une manière extrêmement nette le fondement du droit à recours.

« Pour le conseiller Rau, le recours est fondé sur l'idée d'enrichissement sans cause, la commune pouvant laisser à la charge de l'individu le fardeau de la dette, sans réaliser à ses dépens un enrichissement injuste... Il rappelle en outre la belle définition de la Commune donnée par la Révolu-

tion : « La Commune est une société de citoyens unis par des relations locales. » Or, c'est un principe en matière de société ou d'association que les sacrifices faits dans un intérêt commun doivent être considérés comme réalisés dans l'intérêt de tous. Par suite chaque associé doit supporter une même part de la dette commune, ce qui n'aura lieu que si la réquisition est mise à la charge de tous les membres de la commune. »

Il en résulte que « le recours est ouvert au particulier requis contre la commune, chaque fois qu'il peut établir que cette réquisition s'adresse à la collectivité toute entière. Peu importe du reste la nature de la réquisition. Le recours est ouvert pour toutes les réquisitions :

1° réquisition de choses mobilières (bestiaux, fourrages et autres denrées) ;

2° réquisitions personnelles des individus ;

3° réquisition des maisons pour le logement des troupes ;

4° même pour les contributions de guerre qui ne sont en définitive que des réquisitions en argent. »

Qui mieux est, la jurisprudence — du moins dans son dernier état — présume que les réquisi-

tions ont été faites dans l'intérêt de la commune.⁽¹⁾ En résumé il s'était établi, avant la guerre qui vient de s'achever, une pratique jurisprudentielle qui mettait dans un grand nombre de cas les dommages de guerre à la charge des communes. C'était un premier pas qui devait permettre d'en faire d'autres.

Comme le remarque M. André Henry « il y a une contradiction manifeste dans le système de 1870 à proclamer que la solidarité commande le recours de l'individu contre la commune et à admettre que cette même solidarité ne fait pas naître, en faveur de l'individu ou de la Commune, une action en indemnité contre l'Etat ! Car on peut dire — qu'au seul point de vue qui nous intéresse ici — la solidarité entre citoyens d'une nation est beaucoup plus impérieuse qu'entre membres d'une commune... si le groupement communal recherche en particulier le maintien du bon ordre local et si, de ce chef, il peut encourir de graves responsabilités lorsque sa police n'a pas été à la hauteur de sa tâche et n'a pas su conjurer l'émeute (articles

(1) Affaire commune Champigneulles, cours de Nancy, 10 Août 1873. Cass. 12 Avril 880. Sirey 81-1-67 et 81-8-68.

106 - 107 et 108 de la loi municipale de 1884, modifiée par la loi du 16 Avril 1914) ; par contre, il est inadmissible d'admettre qu'il a entendu protéger ses habitants contre les risques d'une invasion par une armée étrangère. C'est à l'Etat seul qu'incombe ce rôle de sécurité nationale.

Par suite nous croyons hors de doute qu'au regard de la guerre et des dommages qu'elle entraîne, le lien qui unit les membres de la commune est moins fort que celui qui unit les membres de l'Etat, que la solidarité communale est ici moins rigoureuse que la solidarité nationale, car la défense contre l'ennemi commun est avant tout oeuvre d'intérêt national, et non pas d'intérêt simplement local. On ne voit donc qu'une partie de la vérité, lorsqu'on considère que les réquisitions faites par l'ennemi ne s'adressent jamais qu'aux communes ou aux particuliers. En réalité, c'est à la nation toute entière que l'ennemi entend les imposer. C'est par suite à la nation toute entière qu'il appartient de les supporter définitivement, comme constituant un dommage commun à tous les membres du corps social... » (1)

(1) André Henry, loc. cit. p. 25 - 26.

A la veille de la guerre, M. le député Louis Marin avait déposé une très intéressante proposition de loi qui s'inspirait de ces idées — Dans le rapport déjà cité, M. Desplas en donne l'analyse suivante : « nous devons mentionner la proposition que, plusieurs mois avant la guerre, et comme une étrange prescience de l'avenir, Monsieur Marin déposa, en vue de régler la réparation de certains dommages matériels provenant de faits de la guerre continentale ou de l'occupation du territoire par une armée ennemie et éprouvés par des particuliers, associations, sociétés, établissements publics ou d'utilité publique, par les départements, communes et autres collectivités françaises... notre distingué collègue s'est principalement préoccupé de mettre en harmonie notre législation intérieure avec les dispositions de l'article 3 de la Convention de La Haye de 1907, en même temps qu'avec notre conception nouvelle de solidarité nationale... Il constate que, si l'article précité, en établissant la responsabilité pécuniaire du belligérant, qui aura violé les lois de la guerre, constitue un important progrès sur le passé, il n'aurait pour effet d'assurer

la réparation que d'un petit nombre d'actes dommageables et encore faudrait-il que les victimes de ces actes pussent faire la preuve qu'ils ont été accomplis sans nécessité militaire. D'autre part, M. Marin fait observer qu'à l'heure actuelle, en France, les dommages divers causés aux habitants par une armée ennemie sont à la charge seulement des habitants du territoire envahi, des départements ou des communes occupés... Désormais ce serait l'Etat qui devrait réparer les dommages provenant soit des faits de guerre, soit des réquisitions en nature, soit des contributions de guerre, mais sous la réserve de quelques précisions.

En ce qui concerne les dommages résultant des faits de guerre, M. Marin établit une distinction théorique entre ceux résultant d'actes illicites, pour lesquels le gouvernement français réclamera une indemnité au belligérant comptable et responsable auquel il se substitue pour le paiement, et ceux résultant d'actes licites et pour lesquels la Convention de la Haye ne prévoit pas d'indemnité.

Cependant, pratiquement, M. Marin les confond en étendant les réparations aux dommages de la

seconde catégorie. Il justifie cette solution d'abord par la puissance de l'idée de justice et de patriotisme et aussi pour cette raison pratique que, dans l'état actuel de nos mœurs, en cas de désastre, une charge très voisine serait imposée à nos budgets... et qui serait en tant que secours, moins digne que si elle était issue d'une loi générale fondée sur un principe *d'équité et de fraternité nationales.* »

Quant aux dommages résultant de réquisitions en nature, il faut les assimiler à des actes contraires aux lois de la guerre, puisqu'aux termes de l'article 52 du Règlement annexé à la Convention de la Haye de 1907, ces réquisitions doivent autant que possible, être payées immédiatement et en argent et dès lors ne sauraient point être dommageables si elles étaient régulières...

Par rapport aux dommages résultant de contributions de guerre, il est nécessaire de distinguer : si la contribution constitue la punition d'un fait considéré à tort ou à raison par le droit international, comme répréhensible ; M. Marin pense que celui qui en a été passible devra le supporter et n'aura pas droit à être indemnisé... Il en est de même à coup sûr et a fortiori, à propos des contri-

butions en argent établies pour faire face aux frais d'administration du territoire occupé... Il admet au contraire la solution opposée, lorsque les contributions ont été établies pour les besoins de l'occupation car, bien qu'elles soient considérées comme licites, elles constituent une charge de guerre.

La proposition Marin ne fut pas votée, mais, la guerre survenant avec ses désastres, elle devait forcément être reprise. Son mérite avait été de donner un renouveau de vigueur aux idées de la Révolution sur la réparation intégrale...

Dès le 27 Octobre 1914, les Préfets recevaient une circulaire ainsi conçue : « Le gouvernement se préoccupe à l'heure actuelle, de venir en aide par tous les moyens dont il dispose, aux populations qui sont victimes de la guerre ; dans ce but, certain d'avance qu'il répondra aux vœux du pays tout entier, il se propose de faire appel aux régions que leur situation préserve des atteintes de l'ennemi, pour leur demander d'apporter aux départements envahis, le secours de leurs propres ressources. »

Puis le 22 Décembre 1914, le Cabinet faisait

devant le Parlement la déclaration suivante : « Sous la poussée de l'invasion, des départements ont été occupés et des ruines y ont été accumulées ; le gouvernement prend devant vous un engagement solennel et qu'il a déjà en partie exécuté, en vous proposant une première ouverture de crédits de 300 millions. La France redressera ces ruines, en escomptant, certes, le produit des indemnités que nous exigerons et, en attendant, à l'aide d'une contribution que la nation entière paiera, fière, dans la détresse d'une partie de ses enfants, de remplir le devoir de solidarité nationale. »

Dans la loi des Finances du 26 Décembre 1914, était insérée la disposition que voici : « Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera ce droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre. Un premier crédit de 300 millions est ouvert au ministre de l'intérieur pour les besoins les plus urgents. »

En conformité de ces promesses, le gouvernement déposait le 11 Mai 1915, un projet tendant à la réparation des dommages causés par les faits de guerre... Des années passèrent... les Chambres restaient hésitantes, tant était grande l'immensité

des désastres, et tant était difficile l'état de nos finances... En 1917, le Comité national d'action pour la Réparation intégrale des dommages causés par la guerre, réunissait en brochure les principaux articles de M. Paul Delombre parus dans « Le Temps » et la faisait précéder d'un avant-propos dans lequel il était dit : « Dès le mois de Décembre 1914, les pouvoirs publics affirmaient le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre (article 12 de la loi du 26 Décembre 1914). Quant « aux conditions dans lesquelles s'exercera » ce droit, le soin de les déterminer fut laissé à une loi spéciale. — Trois années ont passé. — Les sinistrés attendent toujours que cette loi spéciale soit votée... » Ce fut seulement le 17 Avril 1919 que les engagements solennels de 1914 furent effectivement tenus.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de donner un commentaire de la loi du 17 Avril 1919 ; il a été fait et bien fait — soit dans les débats parlementaires — soit depuis...

Ce que nous voudrions montrer ici — c'est que le traité conclu à Versailles le 17 Avril 1919 est, en ce qui touche les réparations — presque calqué

sur notre loi; il la suit presque pas à pas; et cela se conçoit : sans doute les victimes de la guerre n'ont — sauf exception, d'autre débiteur que l'Etat français. — Mais celui-ci ne règle que par substitution à l'Etat allemand responsable du désastre. C'est une sorte de paiement par intervention dans lequel l'Etat français desintéresse ses nationaux lésés; mais est subrogé à leurs droits contre l'Allemagne débitrice définitive, comme ayant déchaîné la guerre sans juste cause. D'où un parallélisme d'ensemble entre les dispositions du Traité de Versailles et celles de notre loi sur la Réparation intégrale des dommages de guerre.

C'est dans l'annexe I de la partie VIII du traité que figure la liste des dommages que l'Allemagne s'engage à réparer : dommages aux personnes, dommages aux biens. M. le député Dubois a montré dans son Rapport qu'elle concordait dans ses grandes lignes avec celle du 17 Avril 1919 — sauf en ce qui touche les militaires pour lesquels il y a une législation spéciale.

« Les trois premières catégories spécifiées à l'annexe visent les dommages causés aux civils; ils répondent, avec des différences, à ceux qu'a

prévus notre loi du 24 Juin 1919 sur les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre. »

... Les trois dernières catégories (8-9-10) concernent les dommages aux biens... Le 9 et le 10 de l'annexe 1 visent les catégories de dommages de beaucoup les plus importants, correspondant, sauf exceptions ou différences, à ceux qu'envisage notre loi du 17 Avril 1919 « sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre. » (1)

D'une manière générale et sans entrer dans les détails qu'on trouvera dans le Rapport Dubois, l'on peut dire que les dispositions financières du Traité de Versailles apparaissent comme la couverture à peu près adéquate de notre législation relative aux victimes de la guerre — qu'elles soient civiles ou militaires — qu'elles aient été atteintes dans leurs personnes ou dans leurs biens — Il n'y a qu'une exception d'importance capitale — il est vrai : La France garde à son compte ses frais de guerre. Les dommages seuls doivent être réparés par l'Allemagne.

(1) Rapport Dubois, p. 11 et 12.

CONCLUSION

De très vives critiques ont été adressées à l'œuvre élaborée à Versailles, non seulement dans les milieux politiques, mais même dans les milieux juridiques. Dans quatre conférences faites au Collège libre des sciences sociales sur le Traité de paix à Versailles (Paris 1920 - Marcel Rivière), M. le Professeur Pillet n'a pas hésité à dire : « Je me propose d'établir devant vous que le Traité de Versailles est mauvais, qu'il est même très mauvais et c'est précisément en me plaçant au point de vue de nos intérêts français que j'édifierai cette démonstration. »

Quant à ce qui touche spécialement la question des réparations, M. Pillet présente tout d'abord une observation qui nous paraît essentiellement fondée : « La pratique des Traités de Paix a toujours tendu à assurer la réparation des maux que la guerre avait causés, et surtout elle a tendu à ce

que, dans tout Traité de Paix, il y eût un règlement. C'est à ce point de vue précisément que le Traité de Versailles laisse apparaître le dernier grave défaut dont il est affecté. Il apparaît, à première vue, qu'un traité qui se projette presque tout entier dans l'avenir, un traité dont l'exécution va exiger des séries d'années, ne constitue pas véritablement un règlement. Lorsque deux personnes règlent entr'elles une situation complexe, il est de bon sens que, quelle que soit la méthode adoptée par elles, ce règlement règle quelque chose, c'est-à-dire mette un terme aux obligations dont ces personnes sont tenues l'une envers l'autre ; que ce règlement soit bon ou mauvais, il ne mérite le nom de règlement qu'autant qu'il constitue une fin, un aboutissement....»

Ce vice du Traité de Versailles s'est manifesté immédiatement après la signature et diverses conférences ont été tenues depuis pour y porter remède. — C'était le but essentiel de la réunion de Spa — mais on sait qu'il n'a pas été atteint puisque la question des Réparations a été renvoyée à une Conférence qui doit se tenir bientôt à Genève...

M. Pillet élève d'autres objections : « Tout

d'abord nous observons que les gouvernements alliés, dans l'article 232, reconnaissent que les ressources actuelles de l'Allemagne ne suffisent pas à la réparation intégrale des dommages que la guerre, causée par ses agissements, a occasionnés et cela est fort différent de ce que l'on nous disait au cours des hostilités. Il a donc fallu faire une distinction, celle des dommages qui seront remboursés et des frais qui demeureront à la charge de ceux qui les ont faits.

» La ligne de réparation a été tracée de façon à mettre à la charge de l'agresseur les réparations proprement dites, c'est-à-dire la réfection des richesses que l'agression elle-même a détruites, également la restitution des biens qui ont été enlevés, également encore les dommages causés aux personnes en tant que ces dommages peuvent être évalués en argent. Cela monte déjà à des sommes extrêmement considérables et pour cette raison les puissances alliées ont jugé superflu de mettre à la charge de l'Allemagne les frais qu'elles ont fait pour soutenir cette guerre gigantesque, se résignant ainsi à supporter de ce chef une dette écrasante.

» Nous remarquerons qu'en 1871, les allemands n'ont pas fait preuve de la même modération; car dans la somme de 5 milliards qu'ils ont exigée de nous à la suite de cette campagne infiniment moins longue et moins étendue, se trouvaient compris les frais que leur avait causés, l'entretien de leurs armées et ceux qu'ils avaient à subir du fait de la réfection de leur matériel de guerre, usé par six mois de campagne... »

Le distingué Professeur reconnaît cependant qu'il était difficile de demander à l'Allemagne un paiement intégral..... En effet, des experts ont chiffré à 1.100 milliards les charges supportées par les belligérants alliés du fait des hostilités. Il est de toute évidence que la capacité de payer de l'Allemagne est au-dessous d'un tel chiffre.

M. Pillet n'insiste donc pas sur ce point — et il a raison croyons-nous — mais il poursuit : « La sagesse aurait voulu que l'on adoptât un mode de substitution et d'indemnités immédiates... Le parti suivi par les Puissances alliées a été exactement l'opposé de celui qui aurait dû être adopté. Tout ce qui concerne les restitutions et réparations dues est renvoyé à une époque ultérieure sans faire

même l'objet d'une fixation ferme quant à l'importance des restitutions et au montant des réparations. »

Il aurait été utile de procéder comme on l'avait fait en 1871 et de signer d'abord des préliminaires de paix. Ces préliminaires pouvaient intervenir peu de temps après l'armistice et ne contenir, suivant la coutume, que les principes destinés à servir de base à la paix... Ils auraient eu cet avantage d'être déjà quelque chose de définitif et par conséquent de permettre de commencer sans autre délai l'œuvre de réparation qu'il était urgent d'accomplir.

Il semble que les négociateurs du Traité de Versailles n'ont pas compris toute la sagesse qui existe dans l'usage commun des nations : ils n'ont pas aperçu que c'est en vertu d'un besoin incontestable et pressant que l'on opère dans les Traités de Paix des règlements définitifs, sans s'arrêter à cette circonstance que jamais, au moment où l'on signe le Traité, les éléments des comptes existant entre les adversaires ne sont entièrement connus. Il vaut encore mieux s'exposer à ne pas atteindre complètement le but auquel on se pro-

posait d'arriver, que de remettre à une époque ultérieure des règlements qu'il serait infiniment plus avantageux de faire immédiats... Peut-on espérer que l'Allemagne laissera passer sans protestations les évaluations qui lui seront soumises des indemnités qu'elle doit verser ?...

On n'ignore pas que ces prévisions du distingué Professeur se sont déjà réalisées. Sur plusieurs points, le Traité de Versailles a été retouché, notamment en ce qui concerne les livraisons de charbon.

Ce n'est pas fini, l'on peut dire que l'on est au système des avenants successifs et indéfinis. Et il est à craindre que l'entente des Alliés diminuant à mesure que la guerre s'éloigne, la France ne recueille pas de la Victoire tous les fruits qu'elle pouvait légitimement espérer.

BIBLIOGRAPHIE

La Doctrine Scolastique du Droit de la guerre
par *Alfred Vanderpol* (1919).

Rapport fait au nom de la Commission des
dommages de guerre chargée d'examiner les
projets et les propositions de lois sur la Réparation
des dommages causés par les faits de la guerre,
par *M. Desplas*, député, 1916.

Rapport général fait au nom de la Commission
chargée d'examiner le projet de loi portant appro-
bation du Traité de Paix conclu à Versailles le
28 Juin 1919, par *M. Louis Barthou*, député, 1919.

Rapport... (Parties VIII et IX) — Réparations
et clauses financières — par *M. Louis Dubois*,
député, 1919.

La réparation intégrale des dommages causés
par les faits de guerre, par *Gaston Jèze*, 1915.

Le Traité de Versailles, par *M. A. Pillet*.

La Solidarité communale et les Réquisitions
ennemies en 1870, par *A. Henry*, 1915.

La réparation des dommages causés par la guerre de 1914 - 1915 au point de vue du droit international, par *André Weiss*, 1915.

Cours de droit administratif, 5^e édition, par *Ducrocq*.

Traité élémentaire du droit administratif, par *M. Berthélémy*.

Responsabilité de la Puissance publique, par *M. Teissier*.

Juridiction administrative et Recours contentieux, par *Laferrière*.

Le droit à la réparation intégrale des dommages de guerre, par *M. Joseph Berthélémy*.

La réparation des dommages de guerre, par *M. Larnaude*.

La jurisprudence administrative sur le dommage direct et matériel et la question des dommages de guerre, par *M. L. Michaud*.

Du fondement du droit à la Réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre, par *Carré de Malberg*.

Le Traité de Paris de 1815 — Edition originale.

Le Traité de Francfort de 1871.

Le Traité de Versailles de 1919.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Le problème de la Réparation des dommages de guerre — double aspect international et national.

Première Partie : Les causes justificatives d'une indemnité de guerre.

- 1° Chez les Canonistes ;
- 2° A La Haye en 1899 et 1907 ;
- 3° Au traité de Paris de 1815 ;
- 4° Au Traité de Francfort de 1871 ;
- 5° Au traité de Versailles de 1919.

Deuxième Partie : La destination de l'indemnité de guerre.

- 1° Dans l'ancien Régime ;
- 2° Sous la Révolution ;
- 3° Depuis la Révolution.

Les lois. — La jurisprudence. — La doctrine.

Conclusion : Le vice essentiel du Traité de Versailles (1919).

CASTRES
IMPRIMERIE ABEILHOU
1920
